VOORTGANG TRANSITIE JEUGD

Eerste kwartaal 2015

De decentralisatie van de jeugdhulp is per 1 januari 2015 een feit. Om de vinger aan de pols te houden werd voorgaande jaren de Transitiemonitor Jeugd ingezet. Bij de overgang van de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten is ervoor gekozen de Transitiemonitor Jeugd niet langer in te zetten.

Als gezamenlijke gemeenten geven we graag zelf aan hoe de invoering van de wet verloopt. Het inzicht in vorderingen en signalen delen over nog bestaande knelpunten passen daarbij. Daarom heeft de VNG half maart de enquête 'voortgang transitie jeugd' uitgezet onder de 42 jeugdregio's. Op 1 april jl. heeft 87% van de jeugdregio's gereageerd. In deze eerste uitvraag staan onderwerpen als het inkoopproces 2016, samenwerking en de aandachtpunten en succesfactoren uit de praktijk centraal. Aanvullend is ook informatie uit de 'evaluatie inkoop jeugdhulp 2015' (januari 2015), enquête 'jeugd in sociaal (wijk)team(s)' (maart 2015) en signalen uit de Praktijkdagen Jeugd en Wmo (maart 2015) opgenomen[1]. Op basis van alle informatie is het volgende beeld gevormd over het eerste kwartaal van 2015.

Welke factoren dragen het meest bij aan een succesvolle voortgang sinds 1 januari 2015:

- Souplesse tussen gemeenten en aanbieders om gezinnen op weg te helpen. Goede samenwerking voor een gezamenlijke opgave en met wederzijds vertrouwen
- De toegang staat
- Van een goede voorbereiding worden nu de vruchten geplukt

Welke factoren dragen het meest bij aan zorgen over de voortgang sinds 1 januari 2015?

- De inrichting van de administratie
- Behoefte aan meer zicht op cijfers (budgetten en zorgconsumptie)
- Gezamenlijk continueren van zorg met het kind centraal
- Transformatie gebeurt werkende op de werkvloer

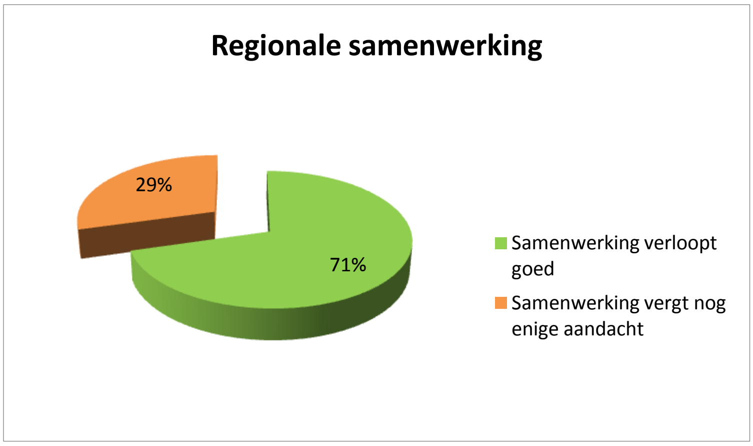
Naast de succesfactoren en aandachtspunten, zijn een aantal andere onderwerpen opgenomen:

- Inkoopproces 2015: ambities om te verbeteren
- Inkoopproces 2016: volop in voorbereiding
- Crisisplaatsen zijn geregeld
- Onduidelijkheid over de snijvlakken tussen de verschillende wetten
- Toepassing van het woonplaatsbeginsel blijft soms lastig
- Behoefte aan tijdige beleidsinformatie

[1] De praktijkdagen Jeugd & Wmo zijn begin maart op 11 locaties in het land gehouden om beleidsmedewerkers bij te praten op een aantal actuele onderwerpen, vragen te beantwoorden en de eerste ervaringen na 1 januari 2015 uit te wisselen. De praktijkdagen zijn door 350 beleidsmedewerkers Jeugd en Wmo bezocht.

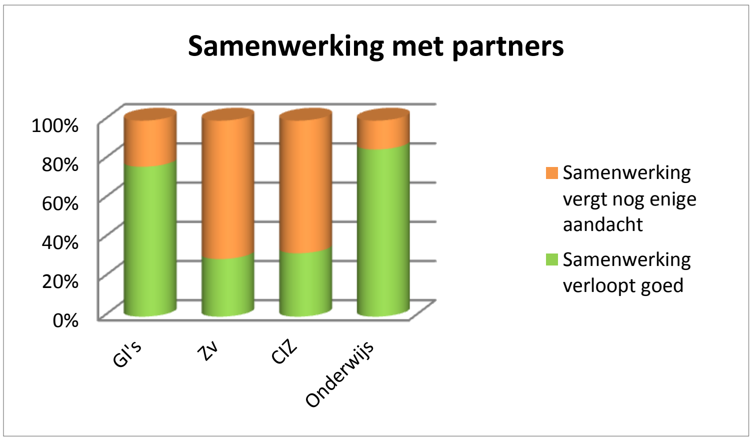
Succesfactor: Souplesse tussen gemeenten en aanbieders om gezinnen op weg te helpen. Goede samenwerking voor een gezamenlijke opgave en met wederzijds vertrouwen

De goede relatie tussen gemeenten onderling, maar ook met partners het veld, wordt een van de grootste succesfactoren van de transitie genoemd. Na de opstartfase waarin aan wederzijds vertrouwen gewerkt moest worden realiseren alle partijen zich dat ze voor een gezamenlijke opgave staan en elkaar nodig hebben om te slagen. In de praktijk vertaald zich dit naar onderling vertrouwen en een zekere souplesse om zaken die nog niet geregeld zijn op te pakken en waar nodig, pragmatisch op te lossen. Nauwe afstemming en open communicatie maken samenwerking mogelijk. In andere woorden, learning by doing.



Op de vraag hoe de gemeenten in de regio samenwerken wordt positief gereageerd. Indien de samenwerking nog enige aandacht vergt wordt het belang van bestuurlijke afspraken, overleg en afstemming en elkaar blijven opzoeken onderstreept. Ook kan het uitvoeren van een evaluatie van de regionale samenwerking adviezen en handvatten bieden voor de vorm en inrichting van de samenwerking in het vervolg.

Hoewel de samenwerking met aanbieders en partners in het veld goed gewaardeerd wordt, vergen sommige relaties nog extra aandacht.

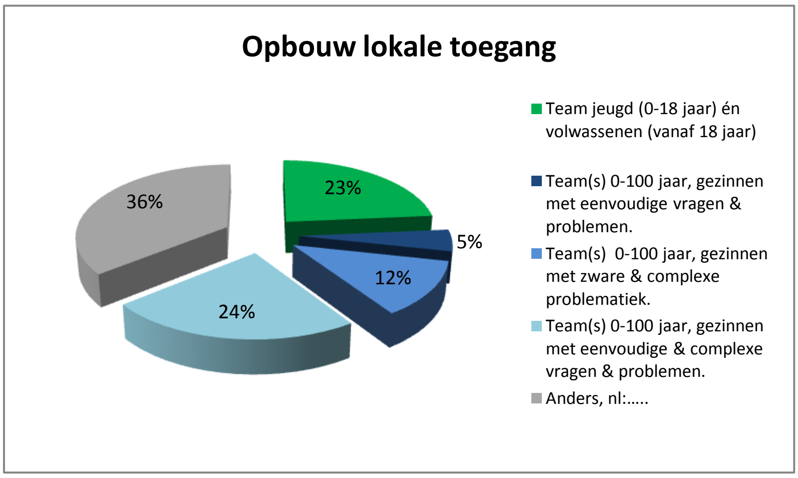


De samenwerking met *Gecertificeerde Instellingen (GI's)* verloopt goed maar kan per instelling verschillen. Een van de redenen kan zijn dat nog gezocht wordt naar de juiste overlegstructuur. Een gesprek met de desbetreffende instelling zorgt vaak al voor verbetering.
In de regio's waar de samenwerking met *zorgverzekeraars* achterblijft zijn geen of weinig momenten waarop beide partijen met elkaar om de tafel zitten om afspraken te maken. Als er al afspraken gemaakt zijn, ligt de nadruk op de Wmo en minder op het jeugddomein. Ook hier kan de mate van samenwerking per gemeente en per zorgverzekeraar verschillen. Ook de samenwerking met huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten is wisselend, soms soepel soms wat moeizamer.
De samenwerking met het *Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)* kan in veel regio's beter en intensiever, onder andere door de opstartfase waarin we ons bevinden. Aandachtspunten zijn het leggen van het contact, het ontbreken van vaste contactpersonen en de onduidelijkheid op het snijvlak van de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg (Wlz).
De samenwerking met het *onderwijs* verloopt voorspoedig. Voor regionale transitiemanagers is dit lastiger te beoordelen omdat de contacten met het onderwijs met name een lokale aangelegenheid is.

Concluderend verloopt de regionale samenwerking goed. De samenwerking met aanbieders en partners in het veld wordt overwegend positief ervaren, maar vergt soms enige aandacht. Alle jeugdregio's onderschrijven het belang van deze samenwerking en willen hier ook op inzetten. Samenwerking draagt bij aan het succes van de transitie.

Succesfactor: De toegang staat

Sinds drie maanden zijn gemeenten verantwoordelijk voor de toegang. De lokale integrale (jeugd)teams verschillen van vorm en beschikbare expertise, met als overeenkomst dat ze voortvarend van start zijn gegaan. De laagdrempelige toegang staat dicht bij de burger, werkt integraal en heeft korte lijntjes naar samenwerkingspartners.
De verandering waardoor de verantwoordelijkheid voor de jeugd een lokale en nabije aangelegenheid wordt, is positief ervaren door gemeenten. Gemeenten kunnen beter in beeld brengen welke hulp er in een gezin plaatsvindt en hierover afstemmen. Samenwerking met andere domeinen is hierdoor vereenvoudigd en kan vertaald worden naar één gezin, één plan en één aanpak.
Om een beeld te krijgen over de inbedding van jeugd in de toegang heeft de VNG eerder dit jaar een uitvraag gedaan onder Nederlandse gemeenten. Van de 230 respondenten geeft 88% aan met één of meerdere teams te (gaan) werken.



Indien gemeenten geen gebruik maken van een (sociaal) team wordt vaak gekozen voor een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) én een Wmo-loket; Jeugd- en Gezinteam (0-18 of 0-23 jaar) én een Sociaal/ Arrangement Team voor volwassenen.

De inrichting van de lokale toegang kent vele smaken en kleuren. In de eerste maanden van dit jaar is een start gemaakt om hulp en ondersteuning dichtbij en integraal te organiseren. Het merendeel van de transitiemanagers is van mening dat de ontwikkeling op gang komt. Een kanttekening die geplaatst kan worden is dat de lokale toegang zich nog in de opstartfase begeeft met de bijbehorende kinderkwaaltjes. Verdere structurering en deskundigheids-bevordering blijven van belang. Het naar de voorkant halen van expertise en vroeg-interventie is in veel regio's in ontwikkeling. Regio's waar dit goed verloopt hebben over het algemeen goede samenwerkingsrelaties met de aanbieders van generalistische en gespecialiseerde jeugdhulp. Ook de afname van doorstroming naar de tweede lijn vergt aandacht. In andere woorden is de toegang tot gespecialiseerde zorg voldoende ingebed in of in de nabijheid van het sociaal team en worden complexe zorgvragen tijdig doorgeleid. Dit is afhankelijk van de beschikbare kennis en expertise binnen de verschillende teams de gekozen werkwijze.

Succesfactor: Van een goede voorbereiding worden nu de vruchten geplukt

Hoewel het geen verrassing is, blijkt een goede en tijdige voorbereiding nu veel voordelen op te brengen. Door eerder in te zetten op bestuurlijk draagvlak en onderling contacten te leggen kan samenwerking worden bespoedigd. Gemaakte afspraken worden ook dit jaar gecontinueerd en voorkomen onenigheid.

Ook rondom de toegang wordt het belang van een goede voorbereiding onderstreept. Door voorgaande jaren te experimenteren is geen sprake geweest van verrassingen. Dit maakt het mogelijk stapsgewijs te veranderen en te vernieuwen.

Aandachtspunt: De inrichting van de administratie

In de eerste maanden na 1 januari zijn de administratieve processen als een van de grootste belemmeringen ervaren. Gemeenten hebben jeugdhulp vanuit verschillende kokers 'ontvangen', namelijk de AWBZ, de Zorgverzekerde J-GGZ, de provinciale jeugdzorg en vanuit het Rijk. Het integraal inregelen van het voorheen versnipperde stelsel en dit weer afstemmen kost alle partijen energie. Voorop staat dat gezinnen goed geholpen moeten worden. De administratieve processen hebben betrekking op de facturatie & declaratie, de onduidelijkheid en problemen rondom het persoonsgebonden budget, de gegevensoverdracht en de politieke discussie rondom de ouderbijdrage.

- Facturatie en declaratie; inmiddels zijn 290 Nederlandse gemeenten aangesloten op het gegevensknooppunt (GGK). Gemeente pakken gezamenlijk de informatievoorziening op en maken afspraken met aanbieders.

- Persoonsgebonden budget (pgb); de verwerking en uitbetaling van het pgb verloopt niet vlekkeloos. Hiervoor zijn diverse acties ondernomen en wordt gewerkt aan het herstelplan.

- Ouderbijdrage; In afwachting van het onderzoek (resultaten medio juli verwacht) heeft een aantal gemeenten het CAK laten weten de inning van de ouderbijdrage op te schorten.

Gemeenten worstelen met de onvolledige gegevens(overdracht) en de informatiesystemen die nog niet op volle kracht werken. Daarbij opgeteld is het lastig een volledig overzicht in de kosten en zorgconsumptie te krijgen als het uitgangspunt niet bekend is en aanbieders deze gegevens liever niet delen omwille van privacy. Op alle fronten wordt momenteel hard gewerkt om de administratie op orde te krijgen.

Aandachtspunt: Behoefte aan meer zicht op cijfers

Net als in 2014 vormt ook dit jaar de onduidelijkheid ten aanzien van budgetten en de zorgconsumptie een grote belemmering. Deze onduidelijkheid wordt onder andere veroorzaakt door het niet op orde zijn van de systemen, gemeenten hebben immers een versnipperd stelsel overgekregen. Gemeenten willen duidelijkheid over de toegekende budgetten. Snel meer duidelijkheid over het budget en de zorgconsumptie zouden de besluitvorming voor het komende jaar kunnen vereenvoudigen.

Aandachtspunt: Gezamenlijk continueren van zorg met het kind centraal

Aansluitend op het bovenstaande aandachtspunt vrezen gemeenten voor een tekort in het budget. Onder andere door de onbeheersbaarheid van het beroep op het budget door aanbieders die zich pas na 1 januari melden in het kader van zorgcontinuïteit. Het risico dat het beschikbare budget als gevolg hiervan, in combinatie met het toch onverwachte grote beroep op ondersteuning door nieuwe klanten, onvoldoende is. Zijn gemeenten in staat samen met deze aanbieders de continuïteit van zorg te arrangeren met daarbij het kind centraal. Gezamenlijk moeten zij de transformatie tot stand brengen.

Aandachtspunt: Transformatie gebeurt werkende op de werkvloer

Veel gemeenten zijn met aanbieders in gesprek over de nieuwe werkwijzen. Hoewel de focus bij velen ligt bij het oplossen van praktische knelpunten, worden grote stappen gemaakt bij de vernieuwing in het sociaal domein breed. Deze ontwikkeling vindt in alle gemeenten plaats. Sommige regio's maken daarbij gebruik van de landelijk aanwezig kennisinfrastructuur, zoals de academische werkplaatsen, maar ook de vernieuwingsagenda en het advies over het zorglandschap. De verbinding tussen praktijk, beleid en wetenschap helpt om steeds beter te worden. In de volgende uitvraag van de VNG wordt de transformatie meegenomen.

Inkoopproces 2015: ambitie om te verbeteren

Hoe kochten gemeenten in 2014 alle jeugdhulp in? Om inzicht te geven in de belangrijkste keuzes, ervaringen en leerpunten én in de kritische succesfactoren voor een geslaagd inkoopproces heeft de VNG Subcommissie Jeugd dit proces begin dit jaar laten evalueren.

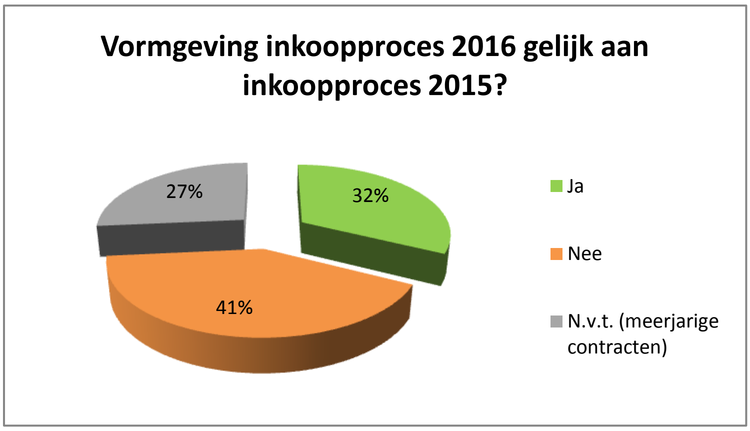
Naast een enquête onder portefeuillehouders Jeugd, directeuren sociale pijler en regionale transitiemanagers zijn ook interviews gehouden onder de respondenten. Enkele uitkomsten in het kort:

- Gemeenten in de regio werken veel samen, op vele verschillende manieren, met veel positieve ervaringen. Het grootste gedeelte van gemeenten werkt regionaal samen op het gebied van inkoop en ook op het gebied van risicodeling. 21% van de gemeenten geeft aan geen afspraken over risicodeling gemaakt te hebben voor 2015. De verwachting is dat dit percentage voor 2016 verdubbeld.
- Gebrek aan tijd en verschillende verwachtingen van de samenwerking en risico's stond samenwerking soms in de weg.
- De relatie tussen gemeenten en de partijen in het veld is volgens een deel van de gemeenten voor verbetering vatbaar. Gemeenten geven aan niet altijd goed voorbereid te zijn geweest en niet altijd voldoende (voor)kennis te hebben gehad. Beter inzicht in de verwachte zorgvraag op basis van historische cijfers had hieraan bij kunnen dragen. In de praktijk is gebleken dat bestuurlijk aanbesteden de voorkeur heeft boven Europees aanbesteden omdat met de laatste een afstand wordt gecreëerd tussen aanbieders en gemeenten en geen mogelijkheid biedt tot het bijstellen van contracten of tarieven. De betrokkenheid van verzekeraars bij het inkoopproces werd als slecht ervaren Het ontbrak aan kennisoverdracht en inzicht in historische informatie. De betrokkenheid van cliënten of cliëntenorganisaties is al door veel gemeenten ingezet, maar zou volgend jaar meer gestructureerd kunnen.
- Men had veel problemen kunnen voorkomen door in een vroeg stadium met multidisciplinaire teams te werken. Het late moment van het koppelen van beleid en inkoop en de discrepantie tussen beleidswerkelijkheid en operationele werkelijkheid dragen hieraan bij. Een van de grote wensen is om het aantal producten terug te brengen en de financieringssystematiek (en inkoop) te vereenvoudigen.
- Het opbouwen van voldoende kennis over jeugdhulp is cruciaal voor het goed laten verlopen van de inkoop. De verbinding tussen beleid en inkoop zal ook in 2015 aandacht moeten krijgen.
- De verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp brengt financiële risico's met zich mee. De inschatting van het verwachte volume zorg is een uitdaging geweest en de verwachting is dat gemeenten een volledig risico op budgetoverschrijding dragen. De zorgplicht zorg ervoor dat gemeenten alle zorg moeten betalen, ook als dit niet binnen het budget past.

Er is hard gewerkt en onder hoge tijdsdruk. Veel gemeenten zijn tevreden over het behaalde resultaat, maar hebben wel de ambitie om het inkoopproces te verbeteren. Veel gemeenten willen hierbij ondersteund worden. Gemeenten willen van het Rijk voldoende budget, tijdige duidelijkheid, vertrouwen (en dus beleidsvrijheid) en ondersteuning bij inzicht in kostprijzen van gespecialiseerde jeugdhulp.

Inkoopproces 2016: volop in voorbereiding

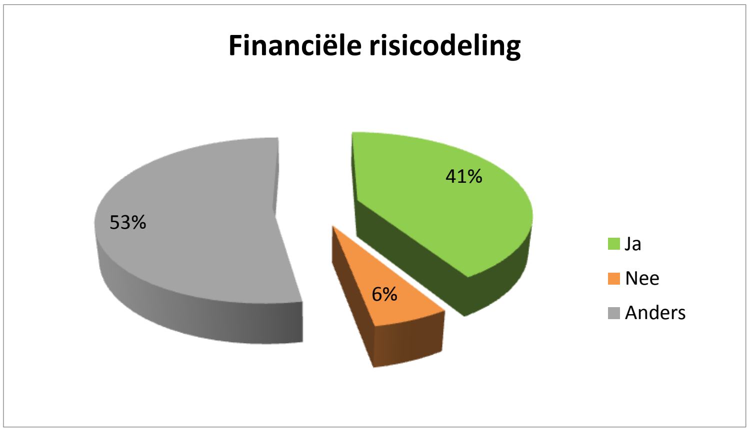
Een goede voorbereiding leidt tot resultaat. Hoewel het inkoopproces 2015 net is afgerond starten jeugdregio's al met de inkoop voor 2016.



Een kwart van de jeugdregio's heeft in 2014 meerjarige contracten gesloten of de optie tot het continueren van de huidige contracten opgenomen. Deze regio's doorlopen geen inkoopproces. Een enkeling zal dit jaar wel nieuwe afspraken maken over volume en budget in 2016.

In 24% van de jeugdregio's is vóór 1 april gestart met het inkoopproces, 18% start deze maand nog en 35% zal vóór 1 juni de eerste stappen ondernemen. De jeugdregio's die nog niet gestart zijn zullen in april een keuze maken over de wijze waarop zij gaan inkopen en over de duur van de te sluiten contracten. Een enkele regio overweegt een combinatie van eenjarige en meerjarencontracten met strategische partners te sluiten.

De onduidelijkheid ten aanzien van het inkoopproces werkt deels door in de besluitvorming rondom financiële risicoverevening binnen de regio's.

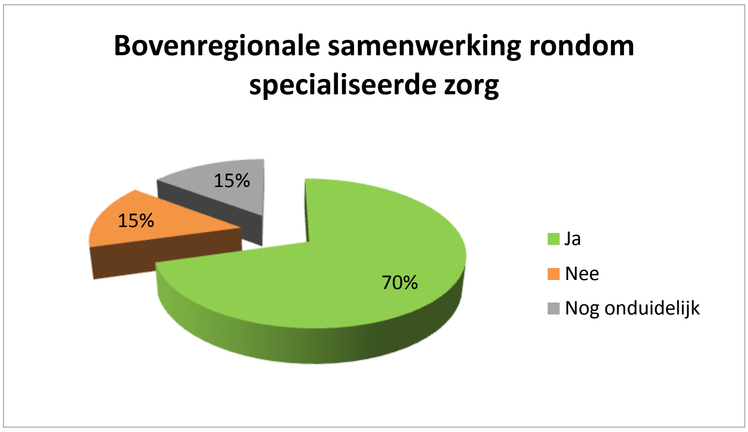


Slechts twee regio's kiezen voor geen risicodeling, anderen kiezen ervoor de risico's op een of andere manier te ondervangen. Mogelijkheden voor volledige of gedeeltelijke solidariteit zijn verevening op basis van werkelijk gebruik, grote gemeenten die zich garant stellen voor overschrijding van de kleinere gemeenten (tot maximaal 5% van het budget per kleine gemeente), voor een aantal taken is een verdeelsleutel gemaakt via bevoorschotting. In enkele jeugdregio's is de wijze van risicodeling nog onderwerp van discussie.

Hoewel de uitvoering van de Jeugdwet nog maar net begonnen is, gaat de inkoop jeugdhulp 2016 alweer van start. Een van de onderdelen die de regio's zullen inkopen, is de zware – vaak intramurale – jeugdhulp. De komende jaren is het de bedoeling dat de intramurale aanbieders veel meer toegesneden zijn op het regionale niveau. Ook zal de zware jeugdhulp meer integraal worden vormgegeven. Op dit moment is dat nog niet voor alle zware jeugdhulp het geval: vaak is zorg bovenregionaal georganiseerd. Dan is bovenregionale afstemming over de inkoop wenselijk.

Een werkgroep met leden afkomstig uit de branches, de VNG en het Rijk hebben een advies opgesteld over de manier waarop het *zorglandschap* van de toekomst er uit zou kunnen zien. Een van de adviezen is om op bovenregionaal niveau af te stemmen over de inkoop bij instellingen met een bovenregionaal aanbod. De regionale transitiemanagers zijn gevraagd naar hun verwachtingen ten aanzien de inkoop van gespecialiseerde bovenregionaal aangeboden vormen van jeugdhulp (o.a. JeugdzorgPlus, Orthopedagogische Behandelcentra,

Klinische Jeugd-GGZ, Gecertificeerde Instellingen) samen met andere jeugdregio's die deze zorgvormen bij dezelfde aanbieders inkopen.



De meerderheid is positief over bovenregionale samenwerking rond gespecialiseerde zorg. Redenen om in eerste instantie afwachtend te zijn is vanwege de onduidelijkheid ten aanzien van het lokale inkoopproces, en men het advies ten aanzien van de schaalgrootte van de regio's afwacht.

Crisisplaatsen zijn geregeld

Begin dit jaar werd het signaal afgegeven dat gemeenten onvoldoende crisisplaatsingen hebben ingekocht. Navraag leert dat de crisisplaatsen zijn ingekocht en dat naar deze vorm van zorg verwezen kan worden. Oude afspraken zijn gecontinueerd of regio's hebben nieuwe afspraken gemaakt met partners als Veilig Thuis en SAVE. Eén regio geeft aan dat indien behoefte is aan een crisisplaatsing dit geregeld wordt met een beschikking achteraf.

Onduidelijkheid over de snijvlakken tussen de verschillende wetten

In de eerste maanden van 2015 zijn veel vragen gesteld over het grijze gebied tussen de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg. Om meer helderheid te scheppen is voor de Jeugdwet-Wlz-Zvw is een infographic opgesteld. Het CIZ heeft de Wlz-aanvraagadvieslijn geopend voor gemeenten die twijfelen of een cliënt in aanmerking komt voor de Wlz. Desondanks blijft onduidelijkheid bestaan. In de praktijk lijken gemeenten tot een pragmatische oplossing te komen om de benodigde zorg te leveren, maar meer duidelijkheid is hier gewenst.

Toepassing van het woonplaatsbeginsel blijft soms lastig

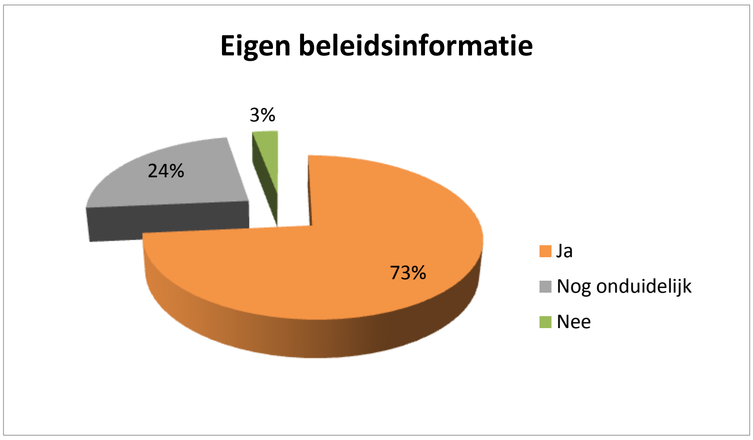
De toepassing van het woonplaatsbeginsel blijkt niet altijd eenvoudig is. De door het Transitiebureau opgestelde factsheet en stroomschema bieden handvatten, maar in sommige gevallen blijft het lastig om te bepalen welke gemeenten verantwoordelijk is (gescheiden ouder, ouders die in verschillende gemeenten wonen etc.). Extra hulpmiddelen zijn hiervoor van harte welkom, zoals:

- *Tool gegevensknooppunt*: Op maandag 23 maart jl. is de woonplaatstool in het Gegegevens-knooppunt (GGK) gelanceerd. Gemeenten die aangesloten zijn op het GGK kunnen inloggen met E-herkenning en op basis van het BSN kijken wat de woonplaats van de ouders is. Indien sprake is van een ander gezag, verschijnt een melding.

- *Inzage gezagsregister:* Onlangs is besloten dat een digitaal gezagsregister gerealiseerd moet worden, dit vereist echter een wetswijziging. Op korte termijn wordt het verzoek bij de Raad voor de Rechtspraak neergelegd om een dergelijk systeem te realiseren en zodra een rechter een uitspraak doet over veranderd gezag, de afdeling Burgerzaken van de desbetreffende gemeenten wordt geïnformeerd. Deze kan de gewijzigde informatie opnemen in de Basisregistratie Personen (BRP). De praktische uitvoering van deze oplossing gaat echter nog 2-3 jaar duren. Gemeenten kunnen in de tussentijd bij de rechtbank een uittreksel uit het Centraal Gezagsregister opvragen.

Behoefte aan tijdige beleidsinformatie

Medio april is de eerste uitvraag gedaan worden naar de beleidsinformatie en uiterlijk eind augustus komt deze informatie beschikbaar via het CBS. De gegevens worden tweemaal per jaar gepubliceerd.



Hoe eerder de informatie beschikbaar komt, hoe beter. De meeste regio's zijn van plan zelf informatie uit te vragen om tegemoet te komen aan de wens en behoefte van de gemeenteraad en om, indien mogelijk, tijdig bij te kunnen sturen. De gezamenlijke gemeenten ontwikkelen samen de monitor sociaal domein waarin informatie beschikbaar komt over de stand in het land.

Tot slot… in de eerste drie maanden hebben de motivatie en het doorzettingsvermogen van gemeenten en hun medewerkers gezorgd voor een voorspoedige overgang. Hoewel nog niet alles vlekkeloos verloopt en er nog veel onduidelijk is, werken gemeenten onderling en met anderen samen om de Jeugdwet tot een succes te maken. Naast goed werkende administratieve systemen, zijn vertrouwen, dialoog en ruimte om te groeien hierbij cruciaal.